

Evaluatie Spoorwegwet en Concessiewet

1 mei 2006

Inhoudsopgave

.....

1. INLEIDING	3
1.1 ACHTERGROND.....	3
1.2 AANLEIDING EVALUATIE.....	5
1.3 DOELSTELLING & RESULTAAT EVALUATIE.....	5
1.4 DOELGROEP & REIKWIJDTE PLAN VAN AANPAK	5
2. SCOPE & BEOORDELINGSKADER.....	7
2.1 AFBAKENING EVALUATIEOBJECT.....	7
2.1.1. Niveau 1: Systeem.....	8
2.1.2. Niveau 2: Relaties.....	9
2.1.3. Niveau 3: Actoren.....	9
2.1.4. Relevante ontwikkelingen, onderzoeken, projecten en programma's.....	10
2.2 BEOORDELINGSKADER.....	11
2.2.1. Doelstellingen Spoorwegwet en Concessiewet	12
2.2.2. Normen en indicatoren.....	13
2.2.3. Hoofdonderzoeksvragen.....	13
2.3 UITGANGSPUNTEN & RANDVOORWAARDEN.....	13
3. EVALUATIEMODEL & BESLUITVORMING	15
3.1 EVALUATIEMODEL.....	15
3.1.1. fasering evaluatie	15
3.1.2. verantwoordelijkheidsverdeling evaluatie.....	15
3.1.3. Borging onafhankelijkheid en kwaliteit.....	17
3.2 BESLUITVORMINGS- EN OVERLEGSTRUCTUUR.....	17
4. ACTIVITEITEN & PRODUCTEN	20
4.1 FASE 0: VOORBEREIDING	20
4.2 FASE 1: GEGEVENSVERZAMELING NULSITUATIE EN SITUATIE 2008.....	21
4.2.1. Subfase A: Nulmeting.....	21
4.2.2. Subfase B: Juridisch-technische toetsing	22
4.2.3. Subfase C: Zelfevaluaties samenwerking.....	22
4.2.4. Subfase D: Meerjarig monitoren prestaties.....	23
4.3 FASE 2: ANALYSE EN BEOORDELING.....	24
4.4 FASE 3: AANBEVELINGEN & BESLUITVORMING	24
4.5 VERVOLG EVALUATIE	25
BIJLAGE A BEVINDINGEN ONAFHANKELIJKE TOETS OP PLAN VAN AANPAK	26
BIJLAGE B REACTIE OP ONAFHANKELIJKE TOETS PLAN VAN AANPAK	29

1. Inleiding

Voorliggend plan van aanpak beschrijft hoe de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) haar verantwoordelijkheid t.o.v. de evaluatie wil invullen samen met de overige direct betrokkenen bij de werking van de spoorwetgeving.

In het vervolg van dit eerste hoofdstuk wordt onder meer nader ingegaan op de achtergrond en aanleiding voor deze evaluatie, en de doelstelling en het resultaat van de evaluatie.

In hoofdstuk twee komt de afbakening van het evaluatieonderzoek (de scope) aan de orde en wordt stilgestaan bij het beoordelingskader, de uitgangspunten en de randvoorwaarden van de evaluatie.

Hoofdstuk 3 behandelt het evaluatiemodel aan de hand van de fasering, de borging van kwaliteit en onafhankelijkheid, de verantwoordelijkheidsverdeling en het besluitvormingsproces.

In hoofdstuk vier wordt specifiek ingegaan op de werkzaamheden behorend bij de evaluatie.

1.1 Achtergrond

Richtlijn EU 91/440 (1991)

Als het startpunt van de ontwikkeling naar de huidige ordening van de spoorsector kan de Europese Richtlijn 91/440 worden genomen. Deze richtlijn uit 1991 was gericht op harmonisering en liberalisering van de spoorwegsector in Europa. Voor de organisatie van de spoorsector werd in deze richtlijn onder meer een minimaal boekhoudkundige scheiding tussen vervoer en infrastructuur voorgeschreven.

Commissie Wijffels (1992)

Voor de inpassing van Richtlijn 91/440 in de Nederlandse situatie vraagt het Kabinet advies aan een commissie onder leiding van de heer Wijffels. Deze commissie Wijffels heeft in juni 1992 haar advies¹ uitgebracht. De commissie koppelt de uitvoering van de richtlijn aan het mobiliteitsbeleid, dat twee jaar eerder is geformuleerd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), en aan toenmalige inzichten over verbetering van de dienstverlening door de publieke sector.

De commissie Wijffels stelde voor om de verschillende functies van het NS-concern (bestaande uit reizigersvervoer, goederenvervoer, capaciteitsmanagement, railverkeerleiding, vastgoed en infrastructuur) onder te brengen in aparte bedrijfsonderdelen. Het doel hiervan was om een einde te maken aan de gecompliceerde onderlinge verwevenheid van alle bedrijfsactiviteiten binnen NS.

De commissie houdt er in haar advies rekening mee dat op termijn niet alle functies binnen één conglomeraat houdbaar zijn, maar zij schrijft geen concernsplitsing voor. In haar adviesrapportage stelt de commissie dat het loslaten door VenW van de invloed op de bedrijfsmatige aspecten van de exploitatie van het spoor een voorwaarde is voor succes.

Kabinetsstandpunt advies Wijffels (1993)

In 1993 volgt het Kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Wijffels. Het Kabinet gaat mee met het advies en besluit, met het oog op toekomstige concurrentie op het spoor, tot verzelfstandiging van de NS en tot ontvlechting van het NS-concern. Dat

¹ *Sporen voor straks, advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*, uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door H.H.F. Wijffels, R.J. in 't Veld en J.F.A. de Soet, 5 juni 1992.

betekent dat NS wordt opgedeeld in marktgerichte bedrijfsonderdelen (reizigersvervoer, goederenvervoer, stations, vastgoed) en dat de taakorganisaties Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding worden uitgeplaatst.

Over de Wissel (1995)

De verzelfstandiging en ontvlechting vinden plaats in 1995 en krijgen vorm in een privaatrechtelijk contract tussen de Staat en nv NS. Dit contract met de naam 'Over de Wissel'² gaat in op 1 juli 1995.

Het contract bestaat uit een overeenkomst op hoofdlijnen en een tiental bijlagen, waarin verscheidene inhoudelijke zaken geregeld worden. Een aantal zaken zou in de jaren na 1995 vorm moeten krijgen. Daartoe is voor de uitvoering van de afspraken uit het contract een overgangperiode afgesproken tot uiterlijk 31 december 1999.

Voor de taakorganisaties betekende de ontvlechting dat zij inhoudelijk met regelgeving en beschikkingen aangestuurd zouden worden door VenW, maar dat ze wel onderdeel bleven van het NS-concern.

Derde Eeuw Spoor (1999)

In de periode tussen 1995 en 1999 worden de afspraken uit Over de Wissel in de praktijk gebracht. Hiertoe hebben de organisaties zich gereorganiseerd en hergepositioneerd.

In 1999 is in de Nota Derde Eeuw Spoor door VenW een nieuw model voor de toekomstige marktordening van de spoorsector neergelegd. In de Nota is conform de Europese Richtlijn gevolg gegeven aan decentralisatie van de contractsectorlijnen, werd gekozen voor concurrentie op het spoor voor het goederenvervoer en voor concurrentie om het spoor voor het personenvervoer, waarvoor met concessies zou worden gewerkt. Ook werd in de Nota aangekondigd dat voor de juridische vertaling van de nieuwe marktordening de bestaande Spoorwegwet zou worden herzien.

Herbezinningsbrief (2001)

Begin 2001 is door VenW, in het kader van de herziening van de Spoorwegwet, een wetgevingspakket naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin is onder meer opgenomen, dat de taakorganisaties (Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer) samen één spoorwegbeheerorganisatie worden die wordt vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan. In de loop van 2001 kantelt de situatie op het spoor, wanneer zich een aantal grote operationele problemen³ voordoet. Mede op grond van deze gebeurtenissen is er voor de minister van V&W aanleiding om zich te bezinnen op de voorgenoemde veranderingen in de spoorsector. In september 2001 stuurde zij de zogenoemde herbezinningsbrief naar de Tweede Kamer, waarin zij het fundament legde voor de wijze waarop de uiteindelijke verhoudingen in de spoorsector zouden worden vastgelegd. In de herbezinningsbrief staan meerdere gedachten centraal. In de eerste plaats moest er een herstelplan komen om in vijf jaar de prestaties van de spoorsector weer op orde te krijgen. Daarnaast werd gesteld dat het niet het juiste moment was voor een ingrijpende structuurwijziging en dat er tussen beheerder en vervoerder een gelijkwaardige relatie zou moeten ontstaan. Het voornemen om van de spoorwegbeheerorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan te maken, werd verlaten en de status quo bleef gehandhaafd. De minister stelt in de herbezinningsbrief eveneens dat de eerder ingediende wetsvoorstellen bij nader

² *Over de Wissel tussen markt en overheid. De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat.*

Contract tussen NS en de Staat der Nederlanden, 29 juni 1995.

³ Hierbij kan men denken aan computerstoringen, defecten aan de infrastructuur, stakingen vanwege het mogelijk invoeren van het "rondje rond de kerk" en om rellen op Koninginnedag, die de treinenloop stilleggen.

inzien niet voldoen. Daarom wordt wetgeving voorgesteld die regelt wat nodig is, maar ook flexibel en toekomstvast is en dus ruimte laat voor doorgroei.

Spoorweg- en Concessiewet (2003)

Op 23 april 2003 zijn de Spoorweg- en Concessiewet aangenomen door de Tweede Kamer. De beheer- en vervoerconcessie, die met de institutionele ordening samenhangen, worden in het najaar van 2004 in de Tweede Kamer behandeld en goedgekeurd. De wetten en concessies treden per 1 januari 2005 in werking. Daarmee liggen de institutionele verhoudingen in de spoorsector, zoals beschreven in de herbezinningsbrief, vast.

1.2 Aanleiding evaluatie

In de Spoorwegwet staat dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in 2006 de Staten-Generaal een verslag toe doet komen over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk (Staatsblad 2003, 264, art. 126). Volgens de Wet Personenvervoer 2000 dient de Minister van Verkeer en Waterstaat binnen vijf jaar na inwerkingtreding en in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken een verslag over doeltreffendheid en effecten van de Concessiewet aan de Staten-Generaal te zenden (Staatsblad 2000, 314, art. 108).

De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van de vervoer- en beheerconcessie in december 2004 expliciet aangegeven behoefte te hebben aan een gelijktijdige evaluatie van de wetten en concessies. Hierbij gaf de Kamer tevens aan dat de evaluatie pas zinvol is als hiermee voldoende ervaring is opgedaan. Het tijdstip van de evaluatie is tengevolge hiervan aangepast naar 2008 en omvat zowel de beide wetten als de vervoer- en beheerconcessie.

1.3 Doelstelling & resultaat evaluatie

Het doel van de evaluatie is de doeltreffendheid en de effecten van de Spoorwegwet en de Concessiewet in de praktijk te beoordelen. Naast de beoordeling van de doeltreffendheid en effecten van de wetten en de daarbij behorende lagere regelgeving en instrumenten (o.a. vervoer- en beheerconcessie), heeft de evaluatie ook tot doel op basis van de ervaringen lessen te trekken voor de toekomst.

In 2008 leidt de evaluatie tot een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Staten-Generaal, waarmee de rapportage met bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid en de effecten van de wetten wordt aangeboden.

De brief bevat het Kabinetsstandpunt over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de doeltreffendheid en de effecten van de wetten. Ook wordt hierin aangegeven op welke wijze met de uitkomsten van de evaluatie zal worden omgegaan. Het aanpassen van wetten, regelgeving en concessies behoort niet tot de evaluatie. Indien dergelijke aanpassingen noodzakelijk blijken, worden deze in de periode volgend op de verzending van de brief aan de Kamer uitgewerkt.

1.4 Doelgroep & reikwijdte plan van aanpak

Het plan van aanpak is opgesteld voor de opdrachtgever van de evaluatie spoorwetgeving, de minister van Verkeer en Waterstaat. Gedelegeerd opdrachtgever voor de evaluatie is de Directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast is het Plan van Aanpak bedoeld voor de direct betrokken organisaties bij de uitvoering van de evaluatie spoorwetgeving.

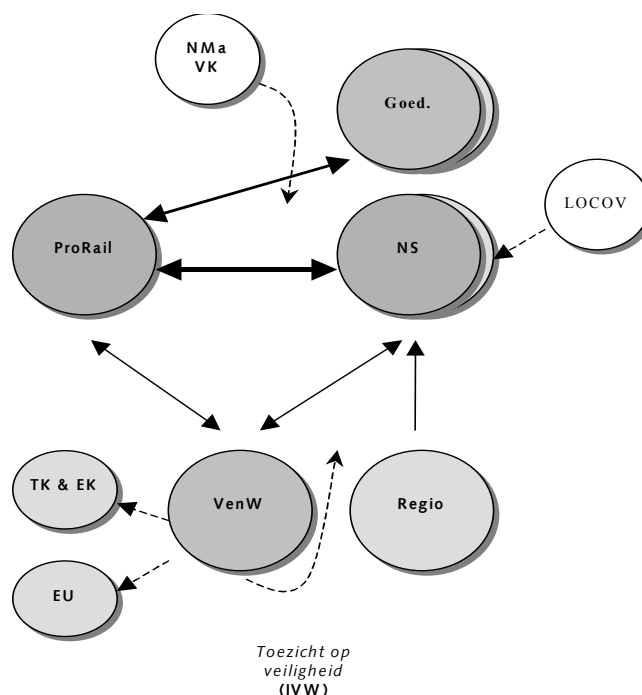
Onderhavig plan gaat in op de uitvoering van de evaluatie en beschrijft de werkzaamheden in het kader hiervan vanaf de start van de evaluatie in mei 2006 tot en met eind 2008. De werkzaamheden van de eerste fase zijn meer in detail beschreven dan de werkzaamheden in de tweede en derde fase van de evaluatie.

2. Scope & beoordelingskader

De Evaluatie Spoorwetgeving is een wetsevaluatie waarin ex-post de werking en de mate van doelbereiking beoordeeld worden. Aansluitend op deze beoordeling wordt gekeken naar de toekomstige realisatie van doelen mede gelet op actuele ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving. Voor de bepaling van de doeltreffendheid en effecten is zowel een afbakening van het evaluatieobject als een beschrijving van het beoordelingskader noodzakelijk.

2.1 Afbakening evaluatieobject

Om in het evaluatieonderzoek vast te kunnen stellen wat de doeltreffendheid en de (neven)effecten van de spoorwetgeving, de bijbehorende lagere regelgeving en de concessies in de praktijk zijn, is een referentiepunt ($t = 0$) noodzakelijk. In deze evaluatie is dat 1 januari 2005; het moment van de formele inwerkingtreding van de wetten en concessies. In de periode vanaf 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 (zie 3.1.1) worden de doeltreffendheid en de (neven)effecten in ogenschouw genomen. De periode die aan 1 januari 2005 voorafgaat, is hiermee niet irrelevant voor de evaluatie. Het kan voor het verkrijgen van een juist beeld ook noodzakelijk zijn om voor een aantal onderwerpen de situatie vanaf $t = -x$ te beschrijven. Enerzijds om het waargenomen effect op waarde te kunnen schatten en anderzijds om hiervoor verklaringen te vinden (causale relaties tussen instrumenten en effecten of rivaliserende verklaringen). De herbezinning in 2001 is hiervoor een belangrijk moment in de tijd. Tussen 2001 en 2005 zijn de ontwikkelingen voor een voornaam deel gedreven door de destijds genomen beleidsbeslissingen en door anticiperend gedrag op de nieuwe wet- en regelgeving.



Figuur 1: Scope evaluatie

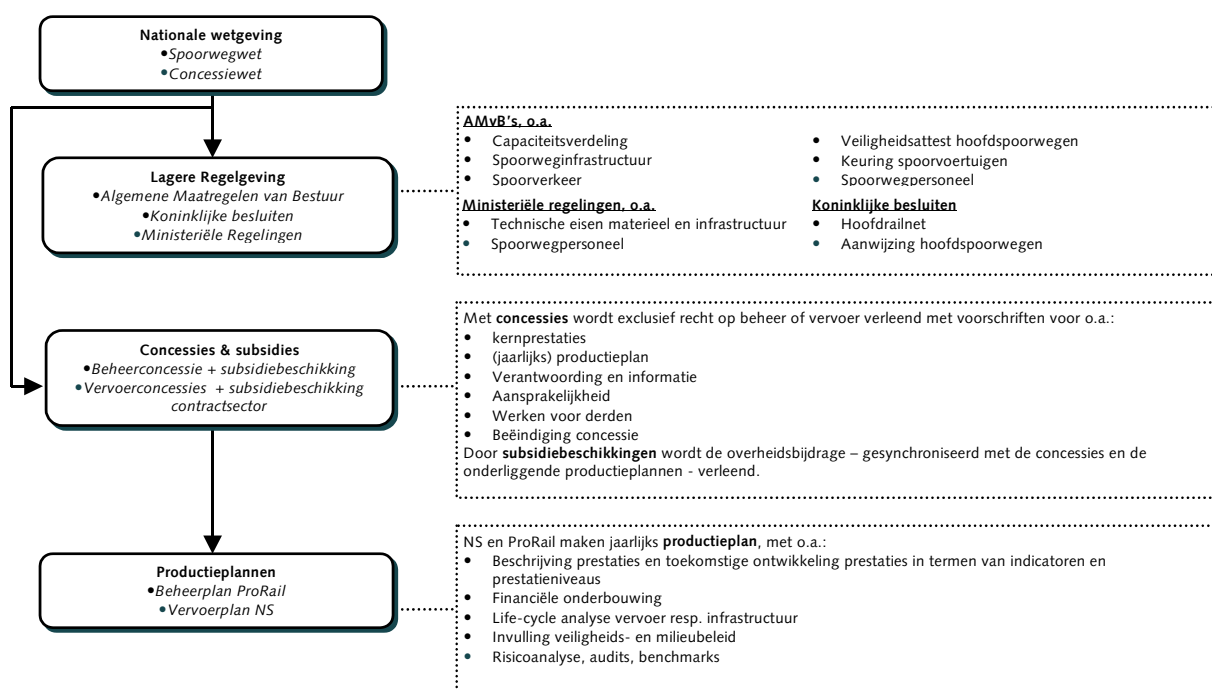
De evaluatie omvat alle onderdelen van de institutionele ordening, zoals de Spoorwegwet, de Concessiewet, de bijbehorende lagere regelgeving en de vervoer- en beheerconcessie. Inhoudelijk zijn in dit evaluatieobject (scope) drie niveaus te onderscheiden (zie figuur 1):

1. **Systeem:** de institutionele ordening van organisaties die tezamen de spoorsector vormen met als hoekpunten het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), ProRail en NS⁴;
2. **Relaties:** het gedrag en de verhoudingen tussen de organisaties onderling;
3. **Actoren:** het gedrag en de prestaties van de organisaties afzonderlijk.

2.1.1. Niveau 1: Systeem

Het proces dat geleid heeft tot de huidige institutionele ordening van de spoorsector vindt zijn startpunt in Europese regelgeving van begin jaren '90 (zie 1.1). Of deze Europese regelgeving beleidsneutraal gestalte heeft gekregen in wet- en regelgeving en concessies is onderdeel van de evaluatie op systeemniveau.

Het systeemniveau omvat het stelsel van wetten, lagere regelgeving, vervoerconcessies en beheerconcessie, dat de institutionele ordening van organisaties reguleert. In onderstaande figuur is dit stelsel ter illustratie weergegeven.



Figuur 2: Systeem van wetten, regels en concessies

De juridische kwaliteit van de vigerende wet- en regelgeving maakt onderdeel uit van de scope op systeemniveau. Het totstandkomingsproces van de wet- en regelgeving en de concessies maakt geen onderdeel uit van de evaluatie. Ook de Spoorwegwet van 1875 en de Lokaalspoor- en Tramwegwet vallen niet onder de scope.

⁴ Andere organisaties in de figuur zijn de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa VK), de goederenvervoerders, het Locov (Landelijk Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer), Syntus, Arriva, Connexion, de regionale overheden, de Inspectie voor Verkeer en waterstaat (IVW), de Europese Unie (EU) en de Staten-Generaal.

2.1.2. Niveau 2: Relaties

Tussen de organisaties in de spoorsector zijn aan de hand van de wetten meerdere relaties te onderscheiden. Deze relaties spelen zowel op strategisch managementniveau, als op niveau van het middenkader en het operationele niveau. De onderwerpen die bij de diverse relaties in de evaluatie aan de orde komen worden hierna beschreven. Deze opsomming is niet limitatief.

Relatie ProRail - vervoerders - NMa Vervoerkamer

- Het proces van capaciteitsverdeling op de hoofdspoorwegen: netverklaring, capaciteitsverdeling, kader- en toegangsovereenkomsten, systematiek gebruiksvergoeding (hoogte, prijsmechanisme) en verkeersleiding;
- Het toezicht op de capaciteitsverdeling en het toezicht op de toegang tot het spoor en tot bijzondere bijkomende voorzieningen;
- De samenwerking tussen beheerders (internationaal en nationaal).

Relatie Overheden (VenW, Financiën en regionale overheden) – vervoerders

- De sturing via het concessieregime: concessieverlening, lange termijn sturing op basis van kaders bestaande uit concessies, jaarlijkse cyclus leidend tot vervoerplan, en contractbeheer/ dagelijkse contacten. Voor wat betreft de contractsector gaat het hier alleen om de decentralisatie van verantwoordelijkheden en de samenloop met HRN.

Relatie VenW – ProRail

- De sturing via concessieregime: concessieverlening, lange termijn sturing op basis van kader bestaande uit beheerconcessie, jaarlijkse cyclus leidend tot beheerplan, en contractbeheer/ dagelijkse contacten.

Relatie VenW/ IVW – vervoerders en ProRail

- Het proces van toelating van bedrijven, spoorvoertuigen en materieel op de hoofdspoorwegen: bedrijfsvergunning, veiligheidsattest, verzekerplicht, examen- en keuringsinstituten;
- Het toezicht op de spoorwegveiligheid en de toelatingsvereisten (bijv. toegangsovereenkomst) door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat.

Relatie concessieverlener(s) – concessiehouder(s)

- De overlegplicht, de plicht tot vragen van advies en de plicht tot het verstrekken van informatie, bijvoorbeeld voorafgaand aan verlening of wijziging en voor specifieke afspraken in vervoerconcessies
- Nationaal niveau: concessieverlener VenW, concessiehouders NS en HSA, en het Locov
- Regionaal niveau: concessieverleners regionale overheden, concessiehouders en rocov's

2.1.3. Niveau 3: Actoren

Op het niveau van de actoren gaat het onder andere om de volgende onderwerpen en organisaties:

- De prestaties van de sector door de relevante actoren: overheid (VenW, EZ, FIN, NMa Vervoerkamer, IVW en decentrale overheden), vervoerders⁵ (NS, overige personenvervoerders en goederenvervoerders), beheerder (ProRail en BREM) en het LOCOV (platform waarin naast consumentenorganisaties, NS en VenW zijn vertegenwoordigd);
- De beheersvorm voor de hoofdspoorweginfrastructuur.

⁵ Ook andere spoorwegondernemingen zoals aannemers vallen onder de actoren.

2.1.4. Relevante ontwikkelingen, onderzoeken, projecten en programma's

Ontwikkelingen op het gebied van regelgeving en beleid kunnen van invloed zijn op het functioneren van het spoor. Hoewel in verklarende zin relevant voor de evaluatie maken ze geen onderdeel uit van de scope van de evaluatie. Ook onderzoeken, projecten, programma's – zowel binnen als buiten VenW – kunnen van belang zijn. Afhankelijk van de planning van de trajecten worden de resultaten gebruikt als input voor fase 1 van de evaluatie of wordt met de resultaten rekening gehouden in fase 3 bij het formuleren van aanbevelingen. Ter illustratie volgen enkele voorbeelden van voorgaande.

Binnen VenW gaat het bijvoorbeeld om de volgende trajecten:

- Evaluatie Wet Personenvervoer 2000. Het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van deze evaluatie is op 23 december 2005 verzonden aan de Tweede Kamer. Relevante gegevens uit deze evaluatie worden betrokken in fase 1 van de evaluatie;
- Onderzoek Managementaanbesteding. Relevante onderzoeksvragen zijn: "*Welke specifieke vorm van managementaanbesteding is in de praktijk toepasbaar?*" en meer specifiek "*Is het hoofdregime aanbesteding van toepassing op het traject van concessies of is een vorm van managementaanbesteding van concessies meer optimaal?*" Hierbij dienen de vorm van managementaanbesteding, de omgang met personeel en rollend materieel, de benodigde wetswijzigingen en de waardebeoordeling van materieel te worden betrokken. De resultaten worden meegenomen in fase 3 van de evaluatie;
- Onderzoek Alternatieve beheervormen. Dit onderzoek vindt plaats ter uitvoering van de Motie Wolfson⁶. De beantwoording van de onderzoeksvraag: "*Welke beheersvormen zijn mogelijk in de spoorsector binnen de grenzen van EU-regelgeving en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen?*" is relevant. Hierbij dienen de vormen holdingconstructie en concurrentie op de trein, de publiekrechtelijke status en hiërarchische structuur te worden betrokken. Ook kan in dit traject worden gekeken naar de ervaringen met de Pilot Randstadrail. De resultaten van dit onderzoek worden betrokken bij de formulering van aanbevelingen in fase 3 van de evaluatie;
- Traject om de nieuwe systematiek van de gebruiksvergoeding meer ten principale te bezien. Dit traject dient uiterlijk in 2008 te zijn afgerond;
- Programma Beter Geregeld. In het kader van dit programma vindt in 2006 een doorlichting van de lagere regelgeving plaats. Deze doorlichting beziet of quick wins op dit gebied mogelijk zijn zonder de bestaande structuur te verstoren. De resultaten van de doorlichting worden, zo mogelijk en afhankelijk van moment van beschikbaarheid, gebruikt als input voor de juridisch-technische toets in fase 1 van de evaluatie of in fase 3 bij het formuleren van aanbevelingen.
- Beleidsdoorlichting begroting hoofdstuk XII artikel 34.03 Netwerk Spoor: 'Betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk vergroten': in het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE) dienen onderdelen van de begroting van V&W beleidsmatig te worden doorgelicht. Beleidsartikel 34, derde lid onderdeel spoor dient ook te worden doorgelicht. Voor deze beleidsdoorlichting wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van de evaluatie spoorwegwet en concessiewet.

Buiten VenW betreft het bijvoorbeeld onderstaande onderzoeken en ontwikkelingen:

- Onderzoek '*Structure and performance of the rail industry*' door het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB voert een internationaal onderzoek uit naar de voor- en nadelen van alternatieve spoorwegsysteem vanuit een economische invalshoek. In 2006 zal naar verwachting het rapport van dit onderzoek verschijnen. Bij de

⁶ Tweede Kamer, 2002-2003, 27482/ 27216, nr. 145f.

formulering van aanbevelingen in fase 3 van de evaluatie wordt dit rapport meegenomen;

- Onderzoek door de werkgroep ProRail van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat. Het onderzoeksverslag van deze werkgroep getiteld "Op de rails" is 1 december 2005 verschenen;
- Ontwikkelingen op het gebied van nationaal beleid en wetgeving en ontwikkelingen in de Europese regelgeving;
- Het Staatsdeelnemingenbeleid wordt in 2006 geëvalueerd. Deze evaluatie is van belang vanwege de relatie met het aandeelhouderschap van Financiën in de NS en het aandeelhouderschap van VenW in ProRail.

2.2 Beoordelingskader

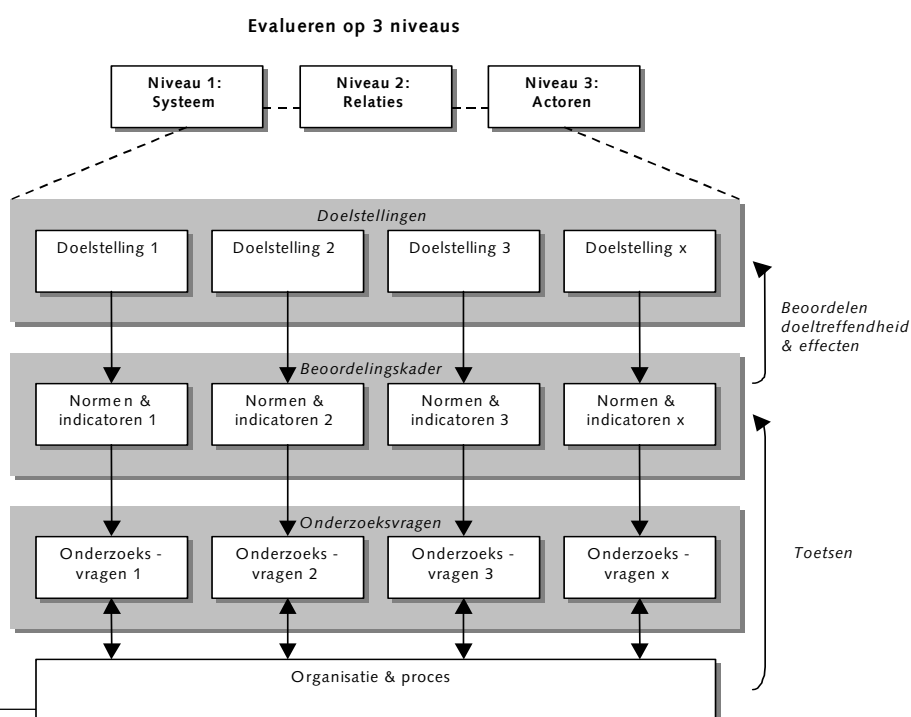
Voor het verkrijgen van een helder en feitelijk overzicht over wat goed gaat (inzicht in doeltreffendheid en effecten) en waar zich de belangrijkste knelpunten bevinden, is een beoordelingskader noodzakelijk (zie figuur 3). De invulling en vaststelling hiervan vindt als één van de eerste activiteiten plaats in fase 1 van de evaluatie (zie 4.2.1).

In de voorgaande paragraaf zijn drie evaluatieniveaus onderscheiden: het systeem als geheel, de relaties tussen de actoren en de prestaties van de actoren zelf. Om tot het beoordelingskader te komen zijn ten eerste voor de drie niveaus de doelstellingen en (voor zover mogelijk) de normen en indicatoren gedestilleerd uit de wet- en regelgeving. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de letterlijke teksten uit wet- en regelgeving en bij hetgeen in de Kamer hierover is besloten.

Om inzicht te krijgen in het bereiken van de doelstellingen worden de onderzoeksvragen geformuleerd en de wijze waarop hierop een antwoord gevonden kan worden. Dit laatste is verankerd in de organisatie en het proces van de evaluatie.

Door het toetsen van de praktijk – de antwoorden op de onderzoeksvragen – aan de normen en indicatoren kunnen vervolgens uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van de wetgeving en de bijbehorende instrumenten. De verklaring van het wel of niet optreden van effecten en de toewijzing daarvan aan de ingezette instrumenten vormt daarna een voorbereidende stap om tot slot aanbevelingen voor de toekomst te formuleren.

Figuur 3: Beoordelingskader



2.2.1. Doelstellingen Spoorwegwet en Concessiewet

De wetteksten geven inzicht in hetgeen door de wetgever met beide wetten beoogd is. De hoofddoelstelling van de Spoorwegwet en Concessiewet luidt:

Het, gelet op Europese regelgeving en bescherming van het milieu, publiekrechtelijk regelen van verantwoordelijkheden en verplichtingen van de overheid, beheerder, vervoerders en andere bij vervoer per spoor betrokkenen om het gebruik en een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen te bevorderen, de publieke belangen gemoeid met het beheer van de spoorweginfrastructuur te verzekeren, de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per spoor te ordenen door invoering van een concessiestelsel en de wetgeving inzake de spoorwegen te moderniseren.

Bovengenoemde hoofddoelstelling is op basis van de wetteksten onder te verdelen in doelstellingen voor de drie onderscheiden evaluatieniveaus (systeem, relaties en actoren).

Doelstellingen op systeemniveau

1. Het actualiseren en moderniseren van de bestaande regels;
2. Het codificeren van de bestaande situatie en aanvaarde beleidsvoornemens:
 - a. een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces waarin het primaat ligt bij goed rijdende treinen en waarbij het publieke belang goed is geborgd
 - b. het vervolmaken van de scheiding tussen infrastructuur en vervoer en de overdracht van de eigendomsrechten van de infrastructuur
 - c. het verankeren van de opdrachtgeverrol van de overheid
 - d. het verankeren van de adviesrol van de consumentenorganisaties en vervoerders
 - e. de overheidszorg voor de veiligheid;
3. Het beleidsneutraal implementeren van de EU-Richtlijnen 91/440/EEG, 95/18/EG, 96/48/EG, 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG en 2001/16/EG;
4. De structuur creëert nu [red: bij inwerkingtreding] duidelijkheid en rust, is naar huidig inzicht tijdsbestendig en stabiel, en staat nog te voeren discussie niet in de weg;
5. Het aanscherpen en differentiëren van de condities om de overgang en de aanbesteding van de verschillende soorten concessies te optimaliseren⁷.

Doelstellingen op niveau relaties

6. Een non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen;
7. Een non-discriminatoire verdeling van infrastructuurcapaciteit over vervoerders en onderhoud;
8. De interactie tussen de gescheiden functies infrastructuur en vervoer waarborgen tezamen met een onafhankelijk toezicht en een regisserende overheid een goed spoorproduct;
9. Het intensiveren van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders gericht op verbetering van de prestaties, onder meer door deze partijen een gelijkwaardige positie te geven;

⁷ Of concrete concessies worden aanbesteed is onderwerp van onderzoek.

-
10. Het aansturen van de infrastructuurbeheerder op hoofdlijnen;
 11. Het introduceren van exclusiviteit van het personenvervoer voor in de concessie vastgelegde treindiensten voor een bepaalde periode;
 12. Het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde kleinere segmenten van het spoor;
 13. Het versterken van de positie van consumentenorganisaties.

Doelstellingen op actorniveau

14. Het verbeteren van de prestaties en het professionaliseren van NS en ProRail;
15. Een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen;
16. Een verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening door concessiehouders.

2.2.2. Normen en indicatoren

Om de doeltreffendheid en de effecten van de wetgeving te kunnen bepalen, worden de doelstellingen gekoppeld aan normen, in het geval van kwalitatieve doelstellingen, en indicatoren, in het geval van kwantitatieve doelstellingen. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ontwikkelde toetskaders voor het beheerplan van ProRail en het vervoerplan van NS. In fase 1 van de evaluatie wordt het beoordelingskader op het punt van normen en indicatoren nader aangevuld (zie 4.2.1).

2.2.3. Hoofdonderzoeksvragen

Om inzicht te krijgen in het bereiken van de doelstellingen zijn onderzoeksvragen geformuleerd. De hoofdonderzoeksvragen luiden:

1. Heeft het systeem gewerkt zoals bij de inwerkingtreding beoogd is?
2. Welke verworvenheden kent het huidige systeem en welke belemmeringen voor verbetering zijn er te onderkennen?
3. Welke lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken uit de inzichten met betrekking tot de situatie op 1-1-2005 en op 1-1-2008?

In fase 1 wordt het beoordelingskader aangevuld met de onderliggende onderzoeksvragen.

2.3 Uitgangspunten & randvoorwaarden

De onderstaande uitgangspunten worden bij de evaluatie spoorwetgeving gehanteerd:

- Vigerende wet- en regelgeving (o.a. Wet Geluidhinder, Arbowet);
- Budgettaire kaders in de Rijksbegroting;
- De evaluatie dient minimaal antwoord te geven op hetgeen hierover is bepaald in wet- en regelgeving en op hetgeen de Kamer ten aanzien van de evaluatie is toegezegd;
- De sturingsvisie van het VenW-programma Beter Geregeld. Deze visie bevat uitgangspunten voor het toetsen van bestaande regelgeving en het ontwerpen van nieuwe regelgeving.

De uitvoering van de evaluatie spoorwetgeving slaagt alleen als aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:

- Bij de betrokken organisaties is voldoende capaciteit beschikbaar om hun rol ten aanzien van de uitvoering van de evaluatie adequaat te vervullen, zoals voor de zelfevaluaties. Voor VenW ligt deze verantwoordelijkheid bij de gedelegeerd opdrachtgever;
- De bij de uitvoering van de evaluatie betrokken partijen zijn tijdig in staat de juiste informatie ten behoeve van de evaluatie aan te leveren;
- Expliciet borgen van onafhankelijkheid en kwaliteit van het evaluatieonderzoek;
- De eindverantwoordelijkheid voor de producten van de evaluatie ligt bij de projectmanager evaluatie spoorwetgeving;
- Ervaringen en lessen uit andere evaluaties⁸, audits of monitoring worden benut als input voor de evaluatie spoorwetgeving.

⁸ De ervaringen en lessen uit onder meer de Evaluatie Wp2000, Evaluatie Schipholbeleid (Project MEIS) en de Evaluatie van het Nationale Frequentiebeleid zijn meegenomen in de Evaluatie Spoorwetgeving.

3. Evaluatiemodel & Besluitvorming

3.1 Evaluatiemodel

In het voorgaande hoofdstuk is de scope van de evaluatie beschreven. De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor deze evaluatie. Het lerende karakter van de evaluatie vereist betrokkenheid van en interactie tussen de relevante actoren in de spoorsector. De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluatie dienen daarbij nadrukkelijk geborgd te worden om transparant tot waarheidsgetrouwe resultaten te komen.

Voor de uitvoering van de evaluatie is een evaluatiemodel ontworpen dat gebaseerd is op deze karakteristieken. Onafhankelijkheid, kwaliteit en draagvlak zijn daarbij als de belangrijkste criteria voor de uitvoering gehanteerd. Hierna wordt dit model op hoofdlijnen toegelicht. In het resterende deel van dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken is het evaluatiemodel meer in detail uitgewerkt.

3.1.1. Fasering evaluatie

De evaluatie wordt gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase wordt onderzoeksmatig onafhankelijk beoordeeld of het systeem werkt zoals het beoogd is. Hierbij is zowel aandacht voor belemmeringen als voor verworvenheden en de feitelijke opvolging van de wet.

Op basis van dit feitenmateriaal zullen in de tweede fase conclusies worden getrokken over de werking van het systeem. Ook in deze tweede fase zullen afwegingen met betrekking tot toekomstig beleid nog geen rol spelen. In de tweede fase vindt een analyse plaats van de onderzoeksgegevens die de onderzoekstrajecten van de eerste fase hebben opgeleverd (zie 4.2), op basis van de doelstellingen zoals opgenomen in 2.1.1.

Pas in fase 3, als de analyse heeft geleid tot een duidelijk en compleet beeld van de werking van de wetten, onderliggende regelgeving en concessies, komt de interpretatie van de onderzoeksresultaten met het oog op het formuleren van mogelijke verbeteringen aan de orde. Dit leidt tenslotte tot een Kabinetstandpunt.

De eventuele aanpassing van wetten regelgeving en concessies behoort niet tot de scope van de evaluatie. Dit zijn trajecten die primair plaatsvinden in bilaterale relaties, zoals tussen concessieverlener en concessiehouder.

3.1.2. verantwoordelijkheidsverdeling evaluatie

Het belang van betrokkenheid van de stakeholders bij de evaluatie is hiervoor reeds benadrukt. Redenen hiervoor zijn zowel de kwaliteit van de evaluatie als het draagvlak voor de resultaten van de evaluatie. Uitvoering van de evaluatie door VenW alleen is niet wenselijk, vanwege het feit dat VenW gezien haar rollen in de spoorsector (medewetgever, concessiehouder, aandeelhouder, subsidieverlener) zelf onderwerp is van de evaluatie.

VenW werkt daarom samen met de stakeholders die direct betrokken zijn bij de werking van de spoorwetgeving aan de uitvoering van de evaluatie. Voordelen van samenwerking zijn een gedeeld bewustzijn van de problematiek (leereffect) en het verkrijgen van evaluatie-informatie uit de relevante invalshoeken.

De vorm die deze samenwerking aanneemt is afhankelijk van het (deel)onderwerp dat onderzocht wordt. Een voorbeeld in de eerste fase is het uitvoeren van zelfevaluaties met betrekking tot de samenwerking in de spoorsector door de stakeholders en VenW ten behoeve van een visitatiecommissie. Dit levert inzicht in de onderlinge relaties en

samenwerking. Hierna is de verantwoordelijkheidsverdeling voor de evaluatie nader toegelicht.

VenW organiseert en regisseert de uitvoering van de evaluatie. VenW voert in de eerste fase de nulmeting, de juridisch-technische toetsing van het systeem en de meerjarige monitoring van de prestaties uit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie uit bestaande processen (o.a. beheer- en vervoerplan) en informatie uit de sector (o.a. monitor NMa VK). VenW voert tevens een zelfevaluatie naar de samenwerking in de spoorsector uit (zie 4.2.3). Deze processen en de daaruit voortkomende producten worden getoetst door onafhankelijke derden (second opinions en visitatie). In de derde fase betreft VenW belanghebbenden bij het formuleren van verbeteringen voor de spoorsector op basis van de bevindingen en conclusies uit fasen 1 en 2. Tot slot stelt VenW in overleg met de overige departementen het Kabinetstandpunt op.

In overeenstemming met het ministerie van Economische Zaken (EZ) zendt VenW een verslag over doeltreffendheid en effecten van de Concessiewet aan de Staten-Generaal (Staatsblad 2000, 314). Vanwege die wettelijke rol draagt EZ bij aan het opstellen van het Kabinetstandpunt.

De ministeries van Financiën (FIN), Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Justitie (JUS), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs Cultuur & Wetenschap (OC&W) hebben geen wettelijk vastgelegde rol in de spoorwetgeving. Deze departementen hebben wel verantwoordelijkheden in relatie tot de spoorsector. Zo is FIN aandeelhouder van de NS, draagt VROM zorg voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en ruimtegebruik door spoorvervoer en milieubeleid, heeft JUS een verantwoordelijkheid op het gebied van juridische wetskwaliteit, vormt de toegankelijkheid van het spoorvervoer de reden voor de betrokkenheid van VWS en is OC&W verantwoordelijkheid voor de OV-studentenkaart. Vanwege de verantwoordelijkheden dragen deze ministeries tevens bij aan het opstellen van het Kabinetstandpunt.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is de handhaver van de wet- en regelgeving op het gebied van spoorwegveiligheid. De hierbij opgedane ervaring wordt bij de nulmeting, de juridisch-technische toetsing van het systeem en de meerjarige monitoring van de prestaties betrokken. IVW voert ook een zelfevaluatie naar de samenwerking in de spoorsector uit (zie 4.2.3).

De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa VK) is de toezichthouder op de toegang tot het spoor, op de capaciteitsverdeling en op de toegang tot bijzondere bijkomende voorzieningen. De hierbij opgedane praktijkkennis wordt bij de nulmeting, de juridisch-technische toetsing van het systeem en de meerjarige monitoring van de prestaties betrokken. NMa VK voert tevens een zelfevaluatie naar de samenwerking in de spoorsector uit (zie 4.2.3).

ProRail, NS, Locov, Syntus, Arriva, Connexxion en de goederenvervoerders per spoor zijn als directe stakeholders nauw betrokken bij de evaluatie. Naast het leveren van bijdragen aan de nulmeting, de juridisch-technische toetsing van het systeem en de meerjarige monitoring van de prestaties, voeren deze partijen allen een zelfevaluatie naar de samenwerking in de spoorsector uit (zie 4.2.3). Hierbij moet rekening worden gehouden met het tijdsbeslag dat wordt gelegd op de beschikbare capaciteit. Er zal met het oog hierop gezocht worden naar een gerichte benadering van de partijen.

De Visitatiecommissie Samenwerking Spoorsector⁹ is verantwoordelijk voor een onafhankelijke toetsing van de zelfevaluaties met betrekking tot de samenwerking in de spoorsector door de stakeholders en VenW.

Hiervoor zijn partijen genoemd die direct betrokken zijn bij de evaluatie. Dit sluit niet uit dat andere partijen, zoals provinciën, Kaderwetgebieden, rocovs's of koepelorganisaties, bijvoorbeeld door middel van interviews bij de evaluatie betrokken worden gezien hun specifieke expertise.

3.1.3. Borging onafhankelijkheid en kwaliteit

Samenwerking tussen de direct bij de werking van de spoorwetgeving betrokken partijen vraagt om een open houding gericht op leren. Minstens zo belangrijk is echter een expliciete borging van onafhankelijkheid en kwaliteit ten aanzien van de resultaten van de evaluatie en het proces dat bij de totstandkoming van deze resultaten gevolgd is. Voorkomen moet worden dat de discussie gevoerd wordt over de juistheid van feiten, terwijl de energie gericht moet zijn op verbeteringen voor de toekomst.

Ter borging van de kwaliteit en onafhankelijkheid worden de producten per fase getoetst door onafhankelijke derden. Zo is onderhavig plan van aanpak, als product van de voorbereidingsfase, getoetst door prof.dr. M.S. de Vries, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen (zie bijlage A voor zijn bevindingen en Bijlage B voor de reactie hierop).

De eerder genoemde organisaties die zelfevaluaties opstellen over samenwerking zijn onderwerp van visitatie. Producten (rapportages) en proces worden door onafhankelijke deskundigen getoetst. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van een vooraf bekend toetskader en in dialoog met en op locatie bij de uitvoerders van de zelfevaluaties. De producten van de nulmeting, de juridisch-technische toetsing van het systeem en de meerjarige monitoring van de prestaties worden onderworpen aan second opinions. Ook het proces van de totstandkoming van de producten is onderwerp van toetsing door onafhankelijke derden.

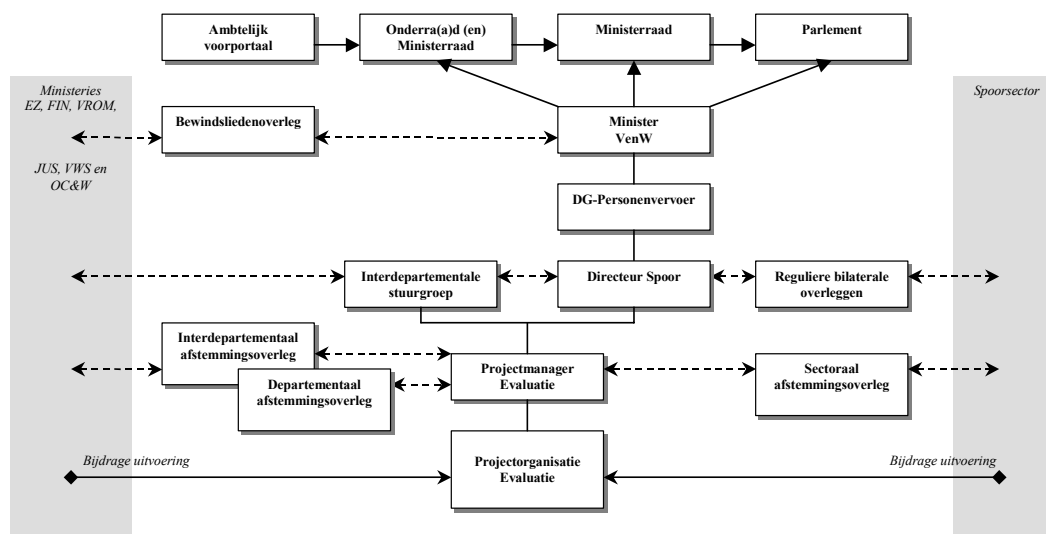
De bevindingen uit de second opinions en visitaties maken onderdeel uit van de definitieve resultaten per fase van de evaluatie. Ze worden om die reden gelijktijdig met de producten per fase ter vaststelling voorgelegd.

3.2 Besluitvormings- en overlegstructuur

Hiervoor is op hoofdlijnen de betrokkenheid van verschillende partijen bij de uitvoering van de evaluatie beschreven. De plaats die deze partijen innemen in de besluitvormings- en overlegstructuur rondom de evaluatie spoorwetgeving is in figuur 4 weergegeven. De figuur bevat een compleet overzicht, waarbij de frequentie waarop overleg per niveau plaatsvindt van boven naar beneden sterk toeneemt.

De weergegeven structuur geldt voor alle drie de fasen. In de eerste twee fasen ligt het zwaartepunt bij de projectorganisatie. De stuurgroep stelt de producten vast. Bij de analyse van de onderzoeksresultaten in fase twee wordt de rol van de stuurgroep groter. In de derde fase gaat het om de aanbevelingen en het maken van keuzen over eventuele aanpassingen van de institutionele ordening (Kabinetsstandpunt). De stuurgroep adviseert de minister inzake de besluitvorming hierover en daarmee komt de besluitvorming meer in de lijnorganisatie terecht. Hierna worden de elementen uit de figuur toegelicht.

⁹ Betreft een voorlopige werktitel tot de daadwerkelijke instelling van de commissie.



Figuur 4: Besluitvormingsproces

Tweede Kamer

Bij de start van de evaluatie informeert de minister van VenW de Tweede Kamer over de evaluatieaanpak en de wijze waarop de Kamer gedurende de evaluatie periodiek geïnformeerd wordt. De minister van VenW stuurt het eindresultaat van de evaluatie eind 2008.

Traject Ministerraad

Vanwege de in dit plan voorgestane wijze van organiseren is het gedurende de evaluatie doorlopen van dit traject uit oogpunt van besluitvorming niet nodig. Wel kan de minister haar collega's informeren over de voortgang en melding maken van het versturen van het eindresultaat aan de Tweede Kamer. Indien bij de uitwerking van de aanbevelingen uit de evaluatie aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk blijkt te zijn, komt dit traject in de zin van besluitvorming wel in beeld.

Minister van Verkeer en Waterstaat

De minister van Verkeer en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de wetsevaluatie en draagt uit hoofde van deze rol zorg voor informatievoorziening richting de Tweede Kamer en (interdepartementale) besluitvorming over de evaluatie. De minister wordt hierbij ondersteund door de projectorganisatie evaluatie spoorwetgeving.

Bewindsliedenoverleg

Doel van het overleg is om aan het eind van de evaluatie een standpunt voor te bereiden ten aanzien van het eindresultaat. Deelnemers aan het bewindsliedenoverleg zijn in ieder geval de ministers van VenW en EZ.

Interdepartementale stuurgroep

De stuurgroep komt twee tot vier maal per jaar bijeen en ad hoc indien één of meer partijen dit wenselijk achten. De Directeur-generaal Personenvervoer is, in de hoedanigheid van gedelegeerd opdrachtgever voor de evaluatie, voorzitter van de stuurgroep. De directeur Spoor van VenW is plaatsvervangend voorzitter. De overige stuurgroepleden zijn afkomstig van de ministeries van EZ, FIN, VROM, JUS (agendalid) en

VWS (agendalid). Zij hebben mandaat om namens hun organisatie beslissingen te nemen¹⁰ en dragen zorg voor de afstemming met het eigen departement.

De voorzitter van de stuurgroep stelt de producten per fase vast, gehoord hebbende de stuurgroep. Ook adviseert de stuurgroep de minister van VenW bij besluitvorming over de uitkomsten van de evaluatie (Kabinetsstandpunt).

Stukken ten behoeve van de stuurgroep worden ingevoerd, geschreven en voorbereid door de projectmanager evaluatie spoorwetgeving. Het secretariaat wordt gevoerd door de projectorganisatie.

Reguliere bilaterale overleggen

Doel is het bespreken van de voortgang (faseovergangen) en producten per fase met vertegenwoordigers van de sector op directeursniveau. Zij hebben mandaat om namens hun organisatie beslissingen te nemen en dragen zorg voor de afstemming met de eigen organisatie.

De overleggen vinden zoveel mogelijk als onderdeel van de bestaande reguliere overlegstructuur plaats en binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken beleidsdirecties binnen VenW.

Interdepartementaal overleg

Doel van het overleg is informeren over voortgang, aanpak en inhoud van de evaluatie, en het voorbereiden van de stuurgroep. Het overleg vindt tweemaandelijks plaats. De projectmanager evaluatie spoorwetgeving is voorzitter van het overleg. Deelnemers zijn de counterparts van EZ, FIN, JUS, VROM, VWS, OC&W en de NMa/Vervoerkamer. De leden dragen zorg voor de afstemming met het eigen departement.

Departementaal overleg

Doel van het overleg is informeren over voortgang, aanpak en inhoud van de evaluatie, mobiliseren van VenW-expertise en het voorbereiden van het VenW-stuurgroeplid. Het overleg vindt tweemaandelijks voorafgaand aan het interdepartementaal afstemmingsoverleg plaats. De projectmanager evaluatie spoorwetgeving is voorzitter van het overleg. Deelnemers zijn verder de counterparts bij DGTL-spoorvervoer, DGP-MDV, IVW-divisie Rail, FMC en HDJZ. De leden dragen zorg voor de afstemming met het eigen VenW-onderdeel en voorbereiding van de besluitvorming binnen VenW.

Sectoraal overleg

Doel van het overleg is informeren over voortgang, aanpak en inhoud van de evaluatie, en het mobiliseren van sector-expertise. Het overleg vindt tweemaandelijks plaats. De projectmanager evaluatie spoorwetgeving is voorzitter van het overleg. Voorts nemen aan het overleg deel de vertegenwoordigers op middenmanagementniveau van de partijen uit de spoorsector die nauw betrokken zijn bij de uitvoering van de evaluatie. Dit zijn NS, ProRail, Syntus, Arriva, Locov en de goederenvervoerders. De leden dragen zorg voor de afstemming met de eigen organisatie.

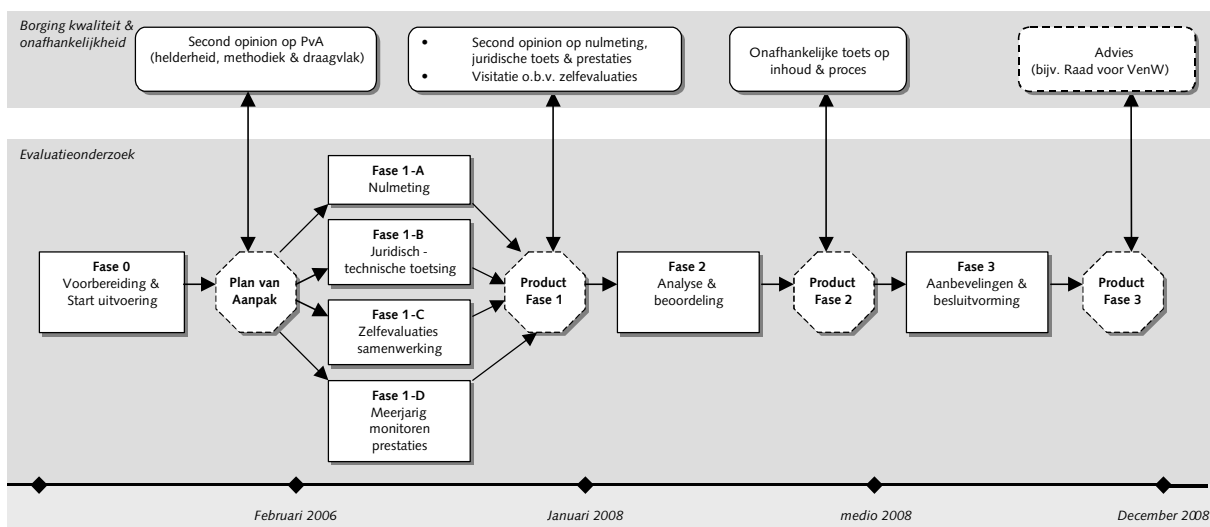
¹⁰ Dit betekent ook dat de stuurgroepleden van VenW en EZ respectievelijk de betrokken VenW-onderdelen en de NMa Vervoerkamer vertegenwoordigen.

4. Activiteiten & producten

In het voorgaande hoofdstuk zijn de inhoudelijke onderdelen van de Evaluatie Spoorwetgeving behandeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de activiteiten die verricht dienen te worden in het kader van de evaluatie en de producten die deze activiteiten opleveren.

De activiteiten zijn inclusief de voorbereiding onderverdeeld in vier fasen (zie figuur 4). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op elk van de fasen ingegaan. Deze fasen zijn:

1. Fase 0: Voorbereiding (afgerond april 2006);
2. Fase 1: Gegevensverzameling nulsituatie en situatie 2008 (start mei 2006);
3. Fase 2: Analyse & beoordeling (start januari 2008);
4. Fase 3: Aanbevelingen en besluitvorming (start medio 2008).



Figuur 5: Fasering evaluatie Spoorwetgeving

4.1 Fase 0: Voorbereiding

Vanaf 1 januari 2005 is begonnen met de monitoring onder meer in het kader van het concessiebeheer.

In de voorbereidingsfase is onderhavig plan van aanpak voor de evaluatie van de spoorwetgeving opgesteld. Het plan is besproken met de betrokken partijen en vormde het uitgangspunt voor het maken van afspraken over:

- rolverdeling bij de uitvoering;
- borging van onafhankelijkheid en kwaliteit;
- inrichting van besluitvorming en afstemming.

De afspraken zijn door betrokken partijen per brief bevestigd aan de gedelegeerd opdrachtgever voor de evaluatie, de Directeur-generaal Personenvervoer. Het plan is door prof.dr. M.S. de Vries, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, getoetst op eenduidigheid van de aanpak en de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek (zie bijlage A voor zijn bevindingen en Bijlage B voor de reactie hierop).

Vervolgens is het plan van aanpak vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister heeft de Tweede Kamer bij brief geïnformeerd over de uitvoering van de

evaluatie en de wijze waarop de Kamer geïnformeerd zal worden over de uitkomsten van de evaluatie.

Producten Fase 0

Resultaat van de voorbereidingsfase is het plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving, dat:

- is vastgesteld door de opdrachtgever, de minister van Verkeer en Waterstaat;
- eenduidig rol, taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen beschrijft;
- een kwalitatief goede methodiek beschrijft;
- onafhankelijk getoetst is op bovenstaande aspecten;
- draagvlak heeft onder betrokken partijen.

4.2 Fase 1: Gegevensverzameling nulsituatie en situatie 2008

De daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie start in fase 1. Fase 1 bestaat uit vier onderzoekstrajecten:

- A. Nulmeting;
- B. Juridisch-technische toetsing;
- C. Zelfevaluatie samenwerking;
- D. Meerjarig monitoren prestaties.

Alhoewel de subfasen gescheiden van elkaar worden uitgevoerd, vindt tussentijds uitwisseling van resultaten plaats. Dit gebeurt onder andere in het kader van het periodiek informeren van de Tweede Kamer over de voortgang van de evaluatie.

4.2.1. Subfase A: Nulmeting

In fase 1 vindt een reconstructie van de uitgangssituatie plaats door middel van een nulmeting. Om vast te kunnen stellen wat de doeltreffendheid en de effecten van de Spoorwegwet, Concessiewet en concessies zijn, is immers een beschrijving van de situatie op het moment van inwerkingtreding van genoemde wetten noodzakelijk. In deze fase vinden de volgende activiteiten plaats:

1. Aanvullen en vaststellen beoordelingskader;
2. Uitvoeren nulmeting door VenW;
3. Second opinion op het resultaat van de nulmeting.

Het verder aanvullen van het beoordelingskader, zoals dat hiervoor in 2.3 is beschreven, vormt de eerste stap in dit onderzoekstraject. Dit geschiedt in overleg met de stakeholders om een gedeeld beeld te bereiken over de onderzoeksvragen, normen en indicatoren die in het evaluatieonderzoek worden gehanteerd en de wijze waarop dit kader gehanteerd zal worden gedurende het onderzoek. Het beoordelingskader zal voor de start van de overige subfasen worden getoetst op de methodologische kwaliteit door een onafhankelijke deskundige.

De nulmeting zelf (activiteit 2) wordt uitgevoerd door VenW in samenwerking met de spoorsector. Voor het vervolg van de evaluatie is het essentieel dat de nulmeting een juist, volledig, en door alle partijen gedragen beeld geeft van de situatie in de spoorsector voor inwerkingtreding van de twee wetten. Met het oog daarop worden de uitkomsten van de nulmeting onderworpen aan een second opinion door een onafhankelijke partij (activiteit 3). De toetsing richt zich op:

-
- De kwaliteit van de basisgegevens (o.a. volledig, juist, kwaliteitsborging);
 - Het proces van analyseren van de basisgegevens (o.a. methoden, eenduidigheid, reproduceerbaarheid, kwaliteitscontrole).

Producten subfase A

De activiteiten resulteren in onderstaande producten:

- Vastgesteld beoordelingskader en -procedure;
- Oordeel methodologische kwaliteit beoordelingskader;
- Eindrapport Nulmeting Spoorsector;
- Rapportage Second opinion Nulmeting Spoorsector.

4.2.2. Subfase B: Juridisch-technische toetsing

De juridisch-technische toets omvat het doorlichten van het totale regelgevend gebouw en bestaat uit de onderstaande activiteiten:

1. Uitwerken aanpak juridisch-technische toets;
2. Toetsen van functies van de wet aan geldend en toekomstig recht;
3. Artikelsgewijs toetsen van de wet aan kwaliteitseisen wetgeving;
4. Opstellen rapport juridisch-technische toets;
5. Second opinion op het resultaat van de juridisch technische toets.

HDJZ voert de juridisch technische toetsing uit en werkt hiervoor dit Plan van Aanpak verder uit. Hierin worden voornoemde activiteiten meer gedetailleerd beschreven, inclusief de second opinion door een onafhankelijke partij.

In de juridisch-technische toets wordt aangesloten bij de uitgangspunten voor het toetsen van bestaande regelgeving en het ontwerpen van nieuwe regelgeving, die gehanteerd worden in het VenW-programma Beter Geregeld en het Actieprogramma Andere Overheid.

De ervaringen met de wetten, regels en concessies worden ook in de juridisch-technische toets meegenomen door organisaties als IVW, NMa en ProRail te betrekken.

Producten subfase B

- Eindrapport juridisch-technische toets;
- Rapportage Second opinion juridisch-technische toets.

4.2.3. Subfase C: Zelfevaluatie samenwerking

Het verkrijgen van inzicht in de onderlinge relaties en samenwerking tussen de organisaties in de spoorsector (zie 2.2.2) staat centraal in dit derde onderzoekstraject. Het onderzoek vindt plaats in de vorm van zelfevaluatie door de partijen die direct betrokken zijn bij de werking van de spoorwetgeving en concessies (VenW, IVW, NMa VK, NS, ProRail, Locov, Syntus, Arriva en de goederenvervoerders). Op deze wijze ontstaat een gedeeld bewustzijn van de problematiek (leereffect) en wordt relevante informatie uit eerste hand verkregen. Voor dit niveau van de evaluatie uit het beoordelingskader zijn immers naar verwachting minder kwantitatieve gegevens en/ of indicatoren voor handen.

Vooraf krijgen de partijen een format voor de zelfevaluatie. Hierin wordt aangegeven wat van hen verwacht wordt, welke onderwerpen aan bod dienen te komen en hoe e.e.a. gerapporteerd moet worden.

Partijen leggen hun bevindingen ten aanzien van de samenwerking voor aan een visitatiecommissie. Deze commissie zal in één of meerdere bijeenkomsten de concept- en

eindrapporten van de desbetreffende partijen toetsen op inhoud en proces. De beoordelingscriteria voor de visitaties worden vooraf kenbaar gemaakt. Ten behoeve van het gezamenlijk leereffect worden de bevindingen van de commissie per zelfevaluatierapport plenair besproken. De commissie bundelt haar bevindingen in een visitatierapport dat tezamen met de gebundelde zelfevaluatierapporten ter informatie en vaststelling wordt voorgelegd.

Producten subfase C

- Eindrapport Samenwerking Spoorsector 2005-2008;
- Visitatierapport Commissie Samenwerking Spoorsector 2005-2008.

4.2.4. Subfase D: Meerjarig monitoren prestaties

Een juist en volledig beeld van de feiten, meningen en interpretaties ten aanzien van de prestaties van de spoorsector anno 2008 (zie 2.2.3) vormt, tezamen met de producten van de voorgaande drie subfasen, de basis voor de analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving. In dit kader worden onderstaande activiteiten uitgevoerd:

1. Monitoren prestaties sector tot en met eind 2007:
 - a. Verzamelen informatie uit periodiek terugkerende processen, onder meer rondom concessiebeheer, monitor NMa Vervoerkamer, handhavingsgegevens IVW;
 - b. Houden van interviews met direct betrokken partijen
 - c. Uitvoeren van een marktonderzoek onder consumenten (belevingsonderzoek onder reizigers en verladers)
 - d. Uitvoeren van een internationale benchmark naar prestaties;
2. Opstellen rapport feiten, meningen en interpretaties situatie 2008;
3. Rapportage Second opinion op het rapport.

Voor de deskresearch worden in ieder geval zowel de gegevens uit de monitoring sinds januari 2005 als onderstaande schriftelijke bronnen gebruikt:

- Rapport Midterm-review;
- Monitoregegevens NMa Vervoerkamer;
- Toetsgegevens en benchmarks uit hoofde van concessiebeheer;
- Handhavingsgegevens IVW;
- Klanttevredenheidsonderzoeken van NS, Arriva, andere spoorwegondernemingen en reizigersorganisaties onder consumenten en verladers.

Voor de ervaringen van de relevante actoren met de wetgeving, bijbehorende regelgeving en concessies worden interviews gehouden. Door middel van hoor en wederhoor zullen geautoriseerde verslagen van deze interviews worden opgesteld. Zoals vermeldt in 2.1 dienen hier tevens feiten over de periode voorafgaand aan 1 januari 2005 te worden verzameld.

Het marktonderzoek is een instrument om te meten of het spoorproduct voldoet aan de wensen van de gebruikers (zie 2.2.1, doelstelling 15 "*Een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen*"), zijnde de reizigers en de verladers. De precieze vorm dient nog te worden bepaald. Gedacht wordt aan een e-enquête of een speciale editie van bestaande klanttevredenheidsonderzoeken door NS.

Producten subfase D

- Eindrapport Prestaties Spoorsector 2008;
- Rapportage Second opinion Prestaties Spoorsector 2008.

4.3 Fase 2: Analyse en beoordeling

Uiterlijk medio 2007 wordt voorliggend plan van aanpak uitgebreid met een meer gedetailleerde beschrijving van de activiteiten in fase 2 en 3. Ook komt hier de precieze vormgeving van de borging van onafhankelijkheid en kwaliteit aan de orde.

De activiteiten in fase 2 zijn er op gericht te komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving, bijbehorende lagere regelgeving en concessies. Ook in deze fase zijn de relevante partijen dusdanig betrokken dat een gedeelde analyse ontstaat. Immers dit leidt tot een gedeeld besef voor eventueel noodzakelijke veranderingen. In fase 2 worden onderstaande activiteiten uitgevoerd:

1. Vergelijken nulsituatie met situatie 2008;
2. Toetsen bevindingen aan normen en indicatoren m.b.v. het beoordelingskader;
3. Verklaan mate van doelbereiking en effecten met oog voor:
 - causale relaties inzet instrumenten en effecten
 - rivaliserende verklaringen
 - historische context (periode voorafgaand aan 1 januari 2005; zie 2.1);
4. Formuleren conclusies t.a.v. doeltreffendheid en effecten van de wetgeving;
5. Opstellen rapport bevindingen en conclusies;
6. Consulteren met en verifiëren inhoud concept-rapport bij betrokken partijen;
7. Second opinion op het rapport;

Producten Fase 2

- Eindrapport Bevindingen en Conclusies Spoorwetgeving 2005-2008;
- Second opinion Bevindingen en Conclusies Spoorwetgeving 2005-2008.

4.4 Fase 3: Aanbevelingen & besluitvorming

In fase 3 wordt op basis van het feitelijk overzicht van verworvenheden en knelpunten in de huidige institutionele ordening nagedacht over oplossingen gericht op de verdere ontwikkeling van de spoorsector. Activiteiten fase 3:

1. Houden bijeenkomsten gericht op trekken van lessen voor de toekomst;
2. Invulling geven aan kwaliteitsborging;
3. Opstellen Kabinetstandpunt;
4. Verzenden evaluatiepakket aan Tweede Kamer en in afschrift aan de Eerste Kamer.

Naast de bevindingen en conclusies uit het evaluatieonderzoek zelf moeten ook de resultaten uit de verschillende parallelle onderzoekstrajecten alsmede eventuele relevante ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en beleid bij de formulering van aanbevelingen worden betrokken (zie 2.1.4). De uitkomsten van deze trajecten en de ontwikkelingen worden beschouwd als vaststaande gegevens.

De aanbevelingen worden opgenomen in een Kabinetstandpunt. In dit standpunt wordt ook het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat betrokken.

Producten Fase 3

- Kabinetstandpunt Aanbevelingen Evaluatie Spoorwetgeving;
- Begeleidende brief van de minister van VenW aan de Tweede Kamer.

4.5 Vervolg evaluatie

In 2.1 is reeds vermeld dat eventueel noodzakelijke wijzigingen in de wetten in de periode volgend op de verzending van de brief aan de Kamer concreet worden uitgewerkt. Dit maakt als zodanig geen onderdeel uit van het project evaluatie spoorwetgeving. De brief die ter afsluiting van de evaluatie aan de Tweede Kamer wordt gestuurd bevat vanzelfsprekend wel informatie over de aanpak hiervan.

Bijlage A Bevindingen onafhankelijke toets op Plan van Aanpak

Aan:
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Nijmegen, 19 april 2006

Betreft: *onafhankelijke toets plan van aanpak evaluatie spoorwetgeving*

Geachte **xxxxxx**,

Met genoegen doe ik u hierbij mijn bevindingen toekomen die het resultaat zijn van mijn lezing van het finale concept plan van aanpak evaluatie Spoorwetgeving van 11 april 2006, zoals ik dat heb ontvangen van **xxxxxx**. Allereerst zijn complimenten op zijn plaats. Het huidige plan van aanpak heeft mijns inziens een grote kans dat de vereiste informatie en beoordeling daadwerkelijk eind 2008 tot een zodanig resultaat leiden dat de minister de Tweede Kamer adequaat kan informeren over die zaken betreffende de wetgeving en het concessiestelsel die door de Tweede kamer zijn gevraagd.

Een evaluatie is niets meer, maar ook niets minder dan een beoordeling van een beleid of wet aan de hand van criteria. In het huidige plan van aanpak staan die criteria helder omschreven. Het gaat daarbij om de formulering van de doelstellingen van het beleid, het beoordelingskader, de onderzoeksvragen en de kaders. Naar mijn mening vormt het onderhavige plan van aanpak een duidelijk afgebakend onderzoeksvoorstel dat overeenstemt met de informatiebehoefte vanuit verschillende belanghebbenden. Ook zijn de opeenvolgende fasen van het verzamelen van informatie tot het komen tot een beoordeling helder weergegeven. Het is duidelijk dat het hier om een complexe evaluatie gaat met een groot aantal betrokkenen en wellicht evenzoveel verschillende belangen.

Vooraf valt in het plan van aanpak te prijzen dat het plan enerzijds leidt tot een afbakening in tijd en scope, maar dat dit niet leidt tot een rigide opstelling. Uit het voorliggende plan blijkt dat de onderzoekers in het bijzonder in de beoordelingsfase bereid zijn ook buiten deze kaders te kijken indien en voorzover dat noodzakelijk is om de uitkomsten goed te interpreteren en te verklaren.

Uit het voorliggende plan van aanpak wordt de fasering van het onderzoek duidelijk en valt te voorzien dat de evaluatie tijdig kan worden afgerond. Ook de beschrijving van wat er in de verschillende fasen wordt onderzocht en wat de producten daarvan zullen zijn is inzichtelijk weergegeven en wordt gekenmerkt door een overtuigende logica.

Het enige punt van aandacht in dezen is dat niet is opgenomen in hoeverre aan elk artikel in de wet en de concessies uitvoering is gegeven. Wellicht spreekt dit voor zich, maar het ware aan te bevelen hier expliciet aandacht aan te besteden. Wellicht is het slechts een kwestie van 'afvinken', maar het is mijns inziens wel een zodanig wezenlijk onderdeel van de evaluatie dat dit expliciet zou moeten worden genoemd.

Een ander sterk punt in dit plan van aanpak vormen de zelfevaluaties en de daaraan gekoppelde visitaties. Dit is kenmerkend voor de state of the art van het onderhavige voorstel. Het plan van aanpak geeft aan dat de onderzoekers onderkennen dat een vooraf gegeven duidelijk format hiervoor noodzakelijk is. Het betreft hier een format waarin is aangegeven wat de bedoeling is, aan welke punten aandacht moet worden besteed, en welke opbouw die zelfevaluaties moeten hebben. Dit bevordert de mate waarin een analyse daarvan achteraf succesvol zal kunnen zijn. Ook is duidelijk dat deze zelfevaluaties

en visitaties niet beperkt zijn tot een niveau in de organisaties, maar dat het betrekking heeft op zowel het strategisch management niveau, als het middenkader en het operationele niveau.

Het enige dat hierbij nog onduidelijk is in het plan van aanpak, maar waarover wellicht wel in andere stukken duidelijkheid bestaat, is in hoeverre de organisaties waarvan verwacht wordt dat zij zullen deelnemen aan dit evaluatieproces, zich ook hebben gecommitteerd aan deze deelname en aan het verstrekken van de vereiste informatie. Voor de gewenste voortgang van het onderzoek is een dergelijk commitment vooraf noodzakelijk.

Gegeven de te verwachten complexiteit van het evaluatieonderzoek, is het een goede zaak als de verschillende verantwoordelijkheden van elk van de betrokkenen helder zijn geformuleerd. In dit plan van aanpak is hiertoe een goede aanzet gegeven. Hoewel de hoeveelheid organisaties betrokken in allerlei vormen van overleg, alsmede het aantal overlegorganen nogal groot is, valt dat te begrijpen vanuit de complexiteit van het onderhavige beleidsterrein. Daarbij valt positief op dat de eigen en onderlinge verantwoordelijkheden van elk overleg duidelijk zijn aangegeven, in casu dat de onderzoekers beseffen dat een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling gewenst is, waarbij zij terecht onderscheid maken tussen meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen. Zoals ik het lees, is de projectmanager verantwoordelijk voor de voortgang van het evaluatieonderzoek en stelt de Directeur-generaal Personenvervoer als opdrachtgever en voorzitter van de interdepartementale stuurgroep de producten vast. Het enige problematische in dit deel over verantwoordelijkheden en bevoegdheden is dat de verantwoordelijke voor het onderzoek, de projectmanager, ook de functie van voorzitter van het departementaal overleg krijgt. Dit zal gegeven de inhoudelijke expertise die te verwachten is van deze persoon, zijn of haar sowieso grote inbreng in dit overleg en de mogelijk verschillende belangen van andere leden van dit overleg op den duur moeilijk te verenigen kunnen zijn met de rol van meer technisch voorzitter van departementaal overleg.

Uiteraard valt of staat het succes van een dergelijk grootschalig evaluatieonderzoek niet alleen bij een goed plan van aanpak zoals dat nu voorligt. Evenzo belangrijk zijn de kwaliteit van de projectmanager en het onderzoeksteam, hun ervaring met dit type onderzoek en de vrijheid die hen dientengevolge kan worden toegestaan om dit onderzoek zo degelijk, zelfstandig en onafhankelijk uit te voeren als mogelijk is. Ook kunnen zich in de onderzoeksperiode allerlei ontwikkelingen voordoen die belemmerend kunnen werken op de voortgang van dit onderzoek. Dit plan van aanpak voorziet in geen van beide zaken. Vooralnog is in dit plan niet duidelijk aangegeven wie de projectmanager zal zijn, of hoe wordt omgegaan met dergelijke nieuwe ontwikkelingen. Uiteraard is dat in dit stadium ook te veel gevraagd, maar het geeft iets aan van de relativiteit van dit oordeel. Ceteris paribus, vormt het plan van aanpak een adequaat voorstel dat haalbaar is en dat tot de vereiste informatie en beoordeling daarvan kan leiden. Of dat daadwerkelijk ook het geval zal zijn, is met die constatering nog geen zekerheid. Dat leidt ertoe dat de onafhankelijke borging van het onderzoek gedurende het evaluatieproces, zoals voorzien in het plan van aanpak, wellicht iets zwaarder zou kunnen worden aangezet dan nu het geval lijkt. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan een onafhankelijke observator bij de visitaties van de betrokken organisaties en de mogelijkheid tot een onafhankelijk advies indien zich onoverkomelijke problemen in de verschillende overleggroepen voordoen.

Het voorgaande overwegende kan niet anders dan worden geconcludeerd dat het onderhavige plan van aanpak, dat door mij is getoetst op eenduidigheid van de aanpak en de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek, voldoet aan de vereisten die aan een dergelijk evaluatieonderzoek normaliter worden gesteld.

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groet,

Prof. dr. M. S. de Vries

Bijlage B Reactie op Onafhankelijke toets plan van aanpak

Geachte heer De Vries,

Op 21 april 2006 heb ik uw bevindingen inzake het plan van aanpak Evaluatie Spoorwetgeving ontvangen. Via deze weg wil ik u hartelijk danken voor de nauwgezette wijze waarop u de toetsing op de eenduidigheid van de aanpak en de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek heeft uitgevoerd en voor de heldere wijze waarop u uw bevindingen heeft verwoord.

Uiteraard neem ik, naast het positieve oordeel over het plan van aanpak, ook uw aanbevelingen voor de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie ter harte. Hierna geef ik kort aan hoe hiermee is en wordt omgegaan in het verdere traject van de evaluatie.

Zo heeft de komende tijd de invulling van de projectorganisatie, met inachtneming van uw opmerkingen, nadrukkelijk de aandacht. Het aandachtspunt van de dubbele rol van de projectmanager, zal hierbij worden meegenomen door het technisch voorzitterschap bij een andere persoon te beleggen dan wel de inhoudelijke expertise breder in de projectorganisatie te beleggen.

Ook zal naar aanleiding van uw aanbeveling in de juridisch-technische toets zal expliciet getoetst worden aan welke onderdelen van wet- en regelgeving en concessies uitvoering is gegeven.

Tot slot is in lijn met uw advies om expliciet commitment te krijgen van de betrokken partijen is aan hen het plan van aanpak voorgelegd en zijn hun reacties in goed overleg verwerkt. Alle betrokken partijen hebben aangegeven zich te kunnen vinden in deze aanpak.

Uw oordeel over het plan van aanpak en onderhavige brief zijn als bijlagen opgenomen in het plan van aanpak. Een exemplaar hiervan ontvangt u bijgaand.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR SPOOR,

drs. J.A. Jacobs